

Le condizionalità nelle politiche di welfare: quando e come utilizzarle

Autore: Liliana Leone – *Direttrice del CEVAS Consulenza e Valutazione nel Sociale - si occupa da due decenni di ricerca e valutazione di programmi di welfare su temi quali le politiche sociali, salute, rigenerazione urbana, occupazione, economia sociale, sviluppo locale, etica della valutazione e sviluppo di competenze valutative.* Email leone@cevas.it

Abstract

Oggi le politiche nazionali e locali di contrasto alla povertà introducono sempre più frequentemente meccanismi di condizionalità: erogazione del beneficio a condizione che il destinatario metta in atto determinati comportamenti (es. ricerca del lavoro). Una revisione che sintetizza i risultati delle valutazioni di decine di programmi nell'area OSCE, ci aiuta a capire quando ciò è utile e a che condizioni e quando ottiene, al contrario, effetti indesiderati.

BOX 1 – Uno studio sulle valutazioni internazionali sulla condizionalità

Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE

A cura di Liliana Leone

Con contributi di:

Silvia Ciampi, Matteo D'Emilione, Francesco Mazzeo Rinaldi, Francesca Raspanti, Laura Stopponi, Gabriele Tomei, Matteo Villa

Questo articolo riporta alcuni risultati di un recente studio promosso dal Dipartimento per le politiche di coesione (Studio realizzato nell'ambito del Progetto Nuval - Formez PA PON GAT 2007-2013, con il coordinamento scientifico del NUVAP, Presidenza del Consiglio dei Ministri) in cui si è realizzata una revisione delle valutazioni internazionali circa l'efficacia delle misure basate su trasferimenti monetari condizionali realizzate nei paesi dell'area OCSE. Lo studio, realizzato con il metodo della revisione o sintesi realista, era coordinato da Liliana Leone.

Lo studio, che si è concluso nel novembre 2015, ha preso in esame 46 misure o programmi, realizzati negli Stati Uniti, in Canada e nell'Unione Europea, rivolti a famiglie con minori e mirati a ridurre la povertà e la dipendenza da sussidi pubblici e ad aumentare l'occupazione e sostenere il capitale umano riducendo la dispersione nella scuola dell'obbligo. Tali misure erano state valutate più volte nell'arco degli anni (es. impatti a 5 anni) e sono stati analizzati gli studi valutativi per capire quali fossero i fattori di contesto e i meccanismi in grado di spiegarne l'efficacia e gli impatti a medio-lungo termine, previsti e imprevisi, sulle famiglie e sugli stessi minori.

Un elemento comune delle misure di reddito minimo garantito adottate da quasi tutti i paesi dell'Unione Europea sotto diverse denominazioni (*Jobseeker's Allowance* nel Regno Unito, *Revenue solidarité active* in Francia, *Arbeitslosengeld II* in Germania, ecc.), di quelle adottate in via sperimentale nel nostro Paese (vedi Sostegno per l'Inclusione Attiva SIA) o in corso di avvio (come il disegno di legge delega sul contrasto alla povertà), come pure delle misure rivolte a studenti che incentivano la crescita del capitale umano (es. *EMA Education Maintenance Allowance* in Gran Bretagna), è la previsione di condizionalità. In sostanza l'erogazione di un beneficio è condizionato al fatto che il destinatario metta in atto determinati comportamenti o azioni, con la previsione di revoca parziale o totale del beneficio stesso in caso di inadempienza.

In questo articolo ci si interrogherà, sulla base dei risultati di numerosi studi internazionali, su meccanismi in opera (n.b. gli attori sociali – siano essi cittadini, operatori od amministratori- non reagiscono agli interventi in modo omogeneo ma lo fanno in funzione di propri atteggiamenti, conoscenze, valori e ragionamenti), caratteristiche di contesto che consentono di favorire la fuoriuscita dalla condizione di bisogno o che, al contrario, rischiano di far emergere effetti contrari a quelli auspicati.

Questa riflessione appare quanto mai necessaria, dal momento che in Italia le misure di condizionalità appaiono in questi anni sempre più diffuse sia nella normativa nazionale, sia in azioni di contrasto della povertà a livello regionale e locale.

Le condizionalità comportamentali

Le condizionalità, intese come incentivi comportamentali, sono diventate parte integrante dei programmi d'integrazione al reddito, dei sussidi di disoccupazione, dei sussidi allo studio per minori in praticamente tutti i paesi dell'Unione Europea, come pure delle strategie di welfare-to-work e di contrasto della povertà delle famiglie con minori in altri paesi dell'area OCSE. Non ci si riferisce in questa sede a verifiche su requisiti di accesso alle misure, ma al fatto di condizionare l'erogazione del beneficio all'assunzione di determinati comportamenti da parte dei destinatari, come la disponibilità a cercare ed accettare un lavoro e recarsi presso i servizi per l'impiego, a frequentare corsi di aggiornamento, ecc.

Le condizionalità poste possono essere disegnate come condizionalità "negative", cioè come minacce di sanzioni e sanzioni nel caso di non rispetto delle regole, ed è questo il caso più comune, ma anche come condizionalità "positive" e cioè come premialità (in genere tradotta in termini monetari) nel caso in cui ad esempio la famiglia o lo studente raggiunge le *performance* pattuite, o anche, infine, come "pressione" ("*nudge*") a fruire di determinati servizi (es: mandare i figli a scuola) o dimostrare determinate comportamenti.

La questione che non era chiara, e che è stata posta alla base delle domande valutative che hanno guidato lo studio, era: in che misura e in che modo le condizionalità disegnate in modo diverso (premio o punizione), con gradualità e tempi diversi (es. riduzione del sussidio) e con forme più o meno intense di integrazione con altre misure e con l'offerta di altri servizi (es: servizi per la cura della prima infanzia, servizi di *counseling* per il lavoro, benefit sulla casa etc.), influenzano i comportamenti delle persone e il buon esito dell'intervento? E quindi:

- In termini di aumento dell'occupazione e aumento del reddito familiare anche a medio termine, sono più efficaci le misure che prevedono le condizionalità o quelle che non le prevedono?
- I beneficiari reagiscono tutti allo stesso modo o vi sono particolari differenze che occorre considerare? Quali sono gli impatti anche imprevisti sulle misure di benessere dei minori?
- Le modalità con cui vengono fatte rispettare le condizionalità e la severità delle sanzioni, che influenze hanno?
- Come deve operare la 'macchina amministrativa' affinché si producano effetti positivi? Quando conviene adottare il *case management* integrato tra i servizi per l'impiego e i servizi sociali?

Risultati della review della letteratura scientifica sulle misure con condizionalità

Alcuni fattori che influenzano l'efficacia delle misure di Trasferimento Monetario Condizionale (anche TMC da ora in avanti) attengono al disegno delle misure e delle condizionalità, altri riguardano le modalità di implementazione a livello locale, l'interazione con i servizi sociali e i servizi per l'impiego e le modalità di gestione dei progetti individuali.

1) Fattori riguardanti il disegno della misura a livello centrale

Complessivamente si può affermare che i programmi che negli ultimi due decenni hanno introdotto delle condizionalità più stringenti sulla ricerca di occupazione hanno in genere funzionato meglio di quelli attuati senza condizionalità per quanto attiene la crescita dei tassi di occupazione. Inoltre, alla crescita dei tassi di

occupazione spesso non corrisponde una crescita del reddito familiare (v. lavori con paghe non decenti). Nei programmi che non comportavano un aumento del reddito familiare, o che anzi lo riducevano a seguito della sospensione dei benefit dell'assistenza, si sono osservati con maggior probabilità dei problemi comportamentali ed emotivi dei figli con aumento dei problemi disciplinari a scuola e delle sospensioni. I programmi che, viceversa, ottenevano effetti avevano le seguenti caratteristiche:

1. Presenza di un beneficio economico generoso per compensare i bassi redditi da lavoro;
2. la previsione di misure con automatismi e accesso universale a servizi che riguardano la tutela dell'infanzia, riduce il timore di stigma sociale e aumenta del tasso di accesso alla misura stessa;
3. riduzione dei disincentivi al lavoro presenti nelle misure di supporto al reddito: la presenza di reddito da lavoro non dovrebbe comportare una riduzione proporzionale e diretta del sussidio economico. L'attuale programma francese RSA, che ha sostituito il RMI ottenendo esiti migliori, aumenta l'attivazione dei genitori (Meccanismo), riduce i disincentivi all'occupazione e offre un reddito aggiuntivo in funzione del numero di ore di lavoro realizzate in modo tale che l'aliquota fiscale risulti del 38% invece che del 100% come per il precedente RMI. Ciò può rendere realmente vantaggioso il lavoro (che tra l'altro comporta dei costi familiari per trasporti e cura dei figli) e al contempo permette alle persone in modo progressivo di 'sganciarsi' dall'assistenza e di fare emergere un eventuale lavoro nero;
4. approccio flessibile e individualizzato per rafforzare le motivazioni e le competenze dei beneficiari permettendo loro di trovare un lavoro maggiormente retribuito entro un dato periodo, senza spingere, quindi, ad accettare il primo lavoro che capita.

Le misure di trasferimento monetario con condizionalità non sono sempre opportune. Oltre a presupporre un apparato amministrativo efficiente e aumentare notevolmente i costi a carico dei comuni, risultano inefficaci o dannose se i comportamenti che presumono di orientare e rafforzare:

- non sono – o lo sono parzialmente - sotto il controllo dei soggetti (es. occupazione per senza fissa dimora o per persone con problemi di dipendenze o disturbi mentali);
- incontrano resistenze da parte dei servizi che non sono in grado di gestire l'accresciuta domanda (es. servizi di cura per la prima infanzia già sovraccarichi);
- dipendono prevalentemente dalla carente qualità dell'offerta (es: abbandono scolastico in aree del Mezzogiorno) e non dai comportamenti dei cittadini;
- sono già praticati dai beneficiari (es. famiglie che non hanno alcun problema di cura dei figli per cui si pongono invece obiettivi del genere).

Il modo in cui le misure di condizionalità sono introdotte, i tempi, le caratteristiche dei beneficiari e le forme di controllo influenzano notevolmente l'efficacia delle misure. Ad esempio, la durata eccessiva del benefit influenza negativamente il ritorno della persona al lavoro, in particolare le madri single e percorsi lunghi di riqualificazione e formazione professionali non sono risultati vantaggiosi e non risolvono questo problema. La presenza di condizionalità troppo restrittive (es: lavorare subito almeno 35 ore a settimana) tende, viceversa, a scoraggiare l'accesso di parte della popolazione con minori opportunità e livelli culturali e genitori single, oppure si traduce in maggior probabilità di sanzioni e perdita dei benefit.

2) Fattori riguardanti l'implementazione della misura e l'enforcement delle condizionalità a livello locale

Le condizionalità una volta introdotte vanno monitorate e necessariamente accompagnate da attività di *counseling* e dalla previsione di regole e meccanismi sanzionatori. In inglese si utilizza il termine *enforcement* per intendere questo insieme di operazioni. Se le persone sanno che esiste una verifica effettiva del percorso, se per i cittadini sono chiare le regole riguardanti le condizionalità e se le persone vengono chiamate in modo costante dal *case manager* a confrontarsi sui progressi fatti, è più probabile che

queste escano da condizioni di marginalità e riescano a trovare un'occupazione soddisfacente. Il confronto costante con operatori preparati svolge una funzione di supporto e consente la mobilitazione di risorse formali e informali (la rete di conoscenze della persona). Ad esempio, in un programma realizzato nel Regno Unito l'introduzione tra le condizionalità di un'intervista centrata sul lavoro e di incontri regolari tra operatore e beneficiario per discutere assieme l'andamento del progetto di intervento mirato a trovare un'occupazione produsse un ampio e documentato effetto occupazionale positivo.

3) Effetti delle sanzioni associate al rispetto delle condizionalità

Paradossalmente, ma non troppo, a una maggiore *enforcement* non corrisponde un tasso più elevato di sanzioni. Le sanzioni si associano piuttosto a cattiva comprensione delle regole connesse alle condizionalità della misura e a servizi di *counseling* di cattiva qualità. Mentre la minaccia di sanzione può svolgere un ruolo di incentivo per alcuni soggetti, la sanzione con l'abbassamento del reddito influenza la ricerca dell'occupazione portando gli individui a ridurre le proprie aspettative e richieste e ad accettare proposte economicamente meno vantaggiose. Inoltre le sanzioni, contrariamente alle attese, non vengono erogate nei confronti di coloro che hanno più opportunità di inserimento occupazionale, maggiore istruzione e trascorse esperienze di lavoro, ma, al contrario, a coloro che sono meno pronti e alle famiglie con maggiori difficoltà economiche. Insomma, nei casi studiati spesso le sanzioni non colpiscono i beneficiari che "non hanno voglia", ma quelli in situazione di maggiore difficoltà. Il tasso di sanzioni va quindi monitorato attentamente perché rappresenta un segnale di funzionamento effettivo delle attività di controllo delle condizionalità poste nella misura ma, al contempo, se elevato, di criticità della stessa.

4) Quali sono gli impatti sui figli?

In tutti i programmi studiati che avevano aumentato il reddito familiare emergeva un *outcome* positivo sui figli di 0-11 anni; nessun programma invece produsse migliori esiti nella fascia di età superiore. Viceversa i programmi che comportarono una riduzione di oltre il 5% del reddito presentavano almeno un *outcome* negativo sui figli adolescenti. La causa di questa variabilità è data dal modo in cui le funzioni di controllo genitoriali si modificano con il crescere dei figli e alle difficoltà a trovare valide sistemazioni alternative per l'accudimento dei figli adolescenti. A differenza dei servizi per la prima infanzia, come noto, le soluzioni per i minori di 12-15 anni sono più rare e più difficili da organizzare. Per tale ragione in questa fascia di età vi erano più problemi di tipo comportamentale, più disturbi emotivi e problemi di *performance* scolastica e di disciplina. I servizi culturali ed educativi e l'associazionismo giovanile a livello di comunità locale diventano una componente essenziale per limitare questo tipo di impatti negativi.

Non esistono nei paesi dell'area OCSE, e in particolare dell'Unione Europea significative esperienze che dimostrino l'utilità di condizionalità riguardanti la cura della salute dei figli: piuttosto che fare pressione sui percettori di forme di reddito minimo garantito risultano più efficaci interventi che garantiscano l'effettiva accessibilità dei servizi offerti dai sistemi sanitari nazionali come la copertura sanitaria di base.

5) Vantaggi della gestione integrata dei casi

Poiché i modelli di intervento sono differenziati ci siamo chiesti: quali sono gli effetti dei modelli di *case management*, cioè con presa in carico personalizzata, sui comportamenti dei beneficiari e sugli esiti dei programmi di TMC? Le modalità di case management influiscono in modo significativo sul tasso occupazione e sul reddito nel corso dei cinque anni successivi ma il case management integrato non serve a tutti ed è molto costoso. Le persone con maggiori svantaggi culturali beneficiano maggiormente di un approccio di case management integrato con una presa in carico complessiva riguardante sia i bisogni sociali (es: benefit per la casa), sia il counselling per la ricerca del lavoro. Tuttavia nei casi studiati l'approccio di case management integrato di per sé non è sufficiente se non associato a un buon supporto

amministrativo, sufficienti fondi, un buon sistema informativo per la registrazione e il monitoraggio dei casi e unità specializzate nel lavoro con i minori.

In tutte le realtà con sistemi di welfare più avanzati si è comunque cercato di realizzare un crescente coordinamento tra assistenza economica, misure fiscali (v. credito di imposta), politiche per la casa, servizi sociali e servizi per l'impiego, anche prevedendo rapporti tra livelli di governo diversi considerato che i programmi di attivazione lavorativa generalmente si attuano su scala territoriale più grande rispetto alle singole municipalità che gestisce la parte assistenziale.

6) Monitoraggio delle condizionalità e capacità amministrative

Tra i prerequisiti fondamentali per la buona riuscita di questo tipo di misure vi è la presenza di buone capacità amministrative e buone capacità di gestione.

Un aspetto eclatante delle misure di sostegno al reddito adottate in questi anni in Italia, delle diverse sperimentazioni e delle rare valutazioni riguarda la mancanza di dati sulle modalità di attuazione dei programmi, sul rispetto delle condizionalità comportamentali e sulle eventuali sanzioni fornite direttamente e in modo trasparente, dalle diverse amministrazioni regionali.

Tra l'altro alcune distorsioni non sono rilevabili tramite l'utilizzo incrociato delle banche dati possedute dalle amministrazioni perché dipendono dalla discrezionalità degli operatori locali che definiscono il contenuto delle condizionalità comportamentali. Alcuni studi hanno dimostrato che gli operatori sociali erano incentivati a sovrastimare il numero dei beneficiari e ridurre le funzioni di controllo perché in tal modo favorivano la fruizione del programma da parte dei cittadini del proprio territorio, riducevano i carichi del lavoro di verifica e le lamentele che avrebbero seguito eventuali di minacce di sanzioni. Lo stesso Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali nel 2013 avvertiva: *“la discrezionalità parziale degli enti decentrati può essere causa di comportamenti di azzardo morale, volti a massimizzare l'accesso al programma e la conseguente fruizione da parte del maggior numero di cittadini residenti nel proprio territorio”*, in sede di definizione e controllo delle condizionalità. (pp.19-20)

Ad esempio, nel caso della misura Reddito di Cittadinanza sperimentata dalla regione Campania tra il 2007 e il 2010, sono stati messi in luce alcuni meccanismi che disincentivano i controlli: all'interno di ciascun Ambito, risultavano favoriti, nella distribuzione delle risorse, i Comuni in cui si concentravano le percentuali più elevate di redditi zero. Si noti che i costi diretti e indiretti dei controlli sulle dichiarazioni dei soggetti ammissibili erano a carico degli stessi comuni che lamentavano seri problemi finanziari e tagli alle risorse.

D'altra parte anche i comuni “ricchi” del Nord dell'Europa per ragioni simili tendono a spendere solo in parte le risorse destinate alle misure di TMC se ciò comporta oneri a carico degli stessi: nel 2006 il 50% dei comuni dei Paesi Bassi restituisce delle somme non spese. Tali oneri sono stati contabilizzati ed erano molto elevati pari al 90% del fondo della misura erogata ai beneficiari. Il motivo della mancata spesa delle amministrazioni locali era dato dal fatto che i comuni devono sopportare dei costi indiretti, con fondi propri, che sopravanzano i vantaggi delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione centrale.

Conclusioni

Gli effetti degli schemi di TMC si diversificano in funzione di molti fattori tra cui le caratteristiche dei target, le risorse del programma e le capacità amministrative, i tempi in cui si prevede l'enforcement delle condizionalità, i modelli di gestione, i contenuti e la frequenza delle sanzioni, la comprensione delle regole, il mix di incentivi o disincentivi all'occupazione dovuto al disegno della misura e ad altre politiche concomitanti tra cui quelle dovrebbe i e per la casa. L'utilizzo della condizionalità comportamentale nelle misure di trasferimento monetario per orientare i comportamenti dei percettori si è dimostrata

complessivamente una soluzione in genere efficace ma al contempo, in alcune circostanze, non priva di rischi e conseguenze negative sia per gli impatti sui redditi sia per il benessere dei minori.

Laddove sussistono automatismi che riducono il benefit di pari passo con l'incremento del reddito nei fatti si disincentiva la ricerca di occupazione e si spinge le persone a mantenere uno stato di dipendenza dal welfare o si favorisce il lavoro nero. Il tema del lavoro nero è il grande assente negli studi di efficacia di questo tipo di misure ma potrebbe avere un ruolo rilevante nei paesi in cui i tassi di lavoro sommerso sono già particolarmente elevati e dovrebbe essere oggetto di analisi nelle prossime valutazioni.

Come abbiamo discusso in precedenza, l'efficacia degli schemi dipende dall'interazione di diversi meccanismi che si innescano grazie a un mix di interventi delle amministrazioni centrali e di quelle locali; con riferimento al livello locale i servizi dovrebbero porre attenzione in particolare ai seguenti aspetti.

- *Enforcement* - Garantire una moderata o elevata attività di monitoraggio da parte dei servizi per il rispetto delle condizionalità o viceversa prevedere automatismi nell'accesso alla misura e mancanza di condizionalità. Occorre evitare messaggi ambigui e previsione di condizionalità non effettivamente monitorate, perché queste portano a perdere la fiducia nei confronti delle istituzioni. L'offerta di servizi di supporto e *counselling* personale, che non spingono ad accettare immediatamente (2-4 settimane) un'occupazione, sono più efficaci in termini di aumento del reddito e benessere dei minori. I programmi che per mancanza di fondi o per filosofia di intervento hanno un basso *enforcement* sono risultati meno efficaci e meno in grado di promuovere meccanismi di attivazione nei percettori della misura.
- *Comunicazione* - Assicurarsi che vi sia una buona comprensione delle regole delle condizionalità da parte dei percettori della misura, in particolare coloro che hanno meno opportunità di ingresso nel mercato del lavoro e bassi livelli di istruzione.
- *Sanzioni* – Monitorare attentamente le sanzioni: se non esistono è un segnale di assenza di *enforcement* ma se sono troppo elevate o difformi tra territori possono essere dannose anche perché tendono a colpire in genere i target più fragili.
- *Capacità dell'amministrazione* – Occorre ridurre i disincentivi ai controlli. Quelli degli enti locali sono elevati dal momento che: a) riducono i costi a carico dell'amministrazione dovuti ai controlli ma anche a conflitti e ricorsi; b) riducono i soggetti beneficiari che afferiscono al proprio territorio.
- *Colloqui e ruolo dei servizi per l'impiego* – La presenza di attività di *counseling* e di colloqui centrati sul lavoro gestiti dai servizi per l'impiego, aumenta l'efficacia dei TMC in termini di ricadute sui tassi di occupazione.
- *Benefit associati al trasferimento monetario e rete dei servizi* – Le misure di TMC più efficaci integrano diversi tipi di benefit: favoriscono l'accesso a servizi di cura per l'infanzia, sostengono le spese per l'affitto della casa, sostengono lo studio dei minori sino a 18 anni tramite schemi di TMC rivolti direttamente ai ragazzi, assicurano l'accesso a servizi di orientamento e aggiornamento professionale, favoriscono una rete di supporto a livello comunitario attivando i servizi educativi e culturali per gli adolescenti le cui madri trovano un'occupazione.

Riferimenti bibliografici

Leone L. (a cura di) (2015) *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE*. Dipartimento Politiche di Coesione, Presidenza Consiglio dei Ministri 30 Novembre 2015. Scaricabile da:
<http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/trasferimenti-monetari-condizionali-contrasto-poverta->

infantile-e-linclusione-sociale-review Allegati:

http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/alleg_review_tmc.pdf